

2 災害廃棄物対策に向けたこれまでの取組

(1) 法令等の整備

廃掃法（第2条の3第1項）では、「非常災害により生じた廃棄物は、人の健康又は生活環境に重大な被害を生じさせるものを含むおそれがあることを踏まえ、生活環境の保全及び公衆衛生上の支障を防止しつつ、その適正な処理を確保することを旨として、円滑かつ迅速に処理されなければならない」とされている。

政府は、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成25年法律第95号）に基づき、平成26年6月に閣議決定した「国土強靱化基本計画」において、自然災害によって「大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態」を回避することを目標とするなど、災害時の廃棄物対策を政府の重要施策として位置付け、これまで災害廃棄物に係る各種施策を展開してきた。

環境省では、平成25年度以降、災害廃棄物対策の推進に関する有識者会議が開催され、東日本大震災等の災害廃棄物対策の保存記録やその処理に関する技術・システムの検証などが実施されてきた。

また、東日本大震災等近年の災害における教訓や知見も踏まえ、円滑かつ迅速に災害廃棄物を処理すべく、平時の備えから大規模災害発生時の対応まで、切れ目のない災害対策を実施・強化するため、政府は、平成27年7月、廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律（平成27年法律第58号。以下「改正法」という。）を公布、同年8月に施行した。

改正法では、災害廃棄物の処理に関し、国や地方公共団体、民間事業者の連携・協力、役割分担の明確化のほか、国や都道府県による廃棄物処理の基本方針又は処理計画の策定など「平時の備え」を強化するための規定が整備されたほか、大規模災害が発生した場合には、環境大臣が災害廃棄物の処理に関する指針を策定することや、一定の条件の下、必要と認められる場合にあっては、環境大臣による災害廃棄物処理の代行措置が可能となる規定が整備されるなどした。

この改正を受け、平成28年1月には、「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」（平成28年環境省告示第7号。以下「基本方針」という。）が変更され、災害廃棄物対策に係る市町村、都道府県、国、事業者等がそれぞれ担う役割や、市町村及び都道府県による災害廃棄物処理計画の策定等が具体的に明記された。特に、市町村は、災害廃棄物の処理責任を有するものとされ、都道府県は、これらの市町村に対する支援等を行うものとして位置付けられた（表3参照）。

表3 平時における市町村、都道府県及び国の役割

市町村	都道府県	国（環境省）
<p>・生活環境の保全と公衆衛生上の支障の防止の観点から、<u>災害廃棄物を含む域内の一般廃棄物についての処理責任を有する。</u></p> <p>・災害対応拠点の視点からの施設整備や関係機関・関係団体との連携体制の構築、災害廃棄物処理に係る訓練等を通じて、非常災害時にも対応できる強靱な廃棄物処理体制の整備を図る。</p> <p>・国が策定する廃棄物処理施設整備計画、災害廃棄物対策指針等を十分踏まえながら、都道府県が策定する災害廃棄物処理計画、災害対策基本法に基づく地域防災計画その他の防災関連指針・計画等と整合を図りつつ、<u>各地域の実情に応じて、非常災害に備えた災害廃棄物対策に関する施策を一般廃棄物処理計画に規定するとともに、非常災害発生時に備えた災害廃棄物処理計画を策定し、適宜見直しを行う。</u></p>	<p>・市町村が行う災害廃棄物対策に対する技術的な援助及び域内の被害の状況等により災害廃棄物処理に関する事務の一部を実施することも考えられるため、通常起こり得る災害から大規模な災害までを想定した事前の備えについて、災害廃棄物の適正処理、そのために必要な体制及び処理施設の整備、さらには都道府県域を越えた広域的な対応のための円滑な連携といった観点から、関係機関・関係団体との連携を進める。</p> <p>・国が定める廃棄物処理施設整備計画、災害廃棄物対策指針等を十分踏まえながら、地域防災計画その他の防災関連指針・計画等と整合を図りつつ、<u>各地域の実情に応じて、災害廃棄物処理計画の策定又は見直し、区域内の市町村の災害廃棄物処理計画の策定への支援を行う。</u></p>	<p>・大規模災害時に発生する災害廃棄物の処理や、その処理に向けた事前の備えにおいて、<u>司令塔機能を果たす。</u></p> <p>・全国及び地域ブロック単位において、国、地方公共団体、事業者、専門家等の関係者の連携体制の整備を図るものとする。特に、<u>地域ブロック単位での連携・協力体制を強化するため、大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動指針を策定するとともに、環境省地方環境事務所が中心となり、地域ブロック単位での大規模災害への備えとしての大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動計画の策定等を進める。</u></p> <p>さらに、複数の地域ブロックにまたがる広域的連携体制を構築するなど、地域ブロック間の連携も促進する。</p> <p>・事業者や専門家等と連携し、<u>災害廃棄物処理に係る技術的・システムの課題を体系的に整理し、その知見を今後の対策に活用するとともに、災害廃棄物の発生量の推計手法や処理困難物の処理技術、再生利用の促進等の災害廃棄物処理に必要な技術開発を行い、得られた成果を分かりやすく周知する。</u></p>
<p>（地方公共団体）</p> <p>・地域ブロック単位で災害廃棄物を保管するための仮置場を確保するなど、非常災害時にも適正かつ円滑・迅速な廃棄物処理が行われるよう努める。</p> <p>・大規模災害時には、通常どおりの廃棄物処理が困難となるとともに、膨大な災害廃棄物が発生するため、平時より災害廃棄物処理の広域的な連携体制を構築する。</p> <p>・災害廃棄物の処理に関して地域住民等に対して積極的に情報発信・情報共有を行い、災害廃棄物処理に関する住民理解の促進に努める。</p>		

（注）本表は、基本方針に基づき当省が作成

(参考：非常災害時及び大規模災害時における市町村、都道府県及び国の役割)

市町村	都道府県	国（環境省）
<p>・非常災害時には、災害廃棄物処理計画に基づき被害の状況等を速やかに把握し災害廃棄物処理実行計画を策定するとともに、被災地域に存在する資機材、人材、廃棄物処理施設や各市町村が平時に搬入している最終処分場を災害廃棄物処理に最大限活用し、極力域内において災害廃棄物処理を行う。</p> <p>・大規模災害時においては、災害対策基本法に基づく国の処理指針や都道府県の実行計画等も踏まえ、広域的連携体制の下で域内の災害廃棄物の処理を行う。また、被災市町村に対して資機材や人材の応援、広域的な処理の受入れ等の支援を積極的に実施する。</p>	<p>・非常災害時には、域内の被害状況を踏まえ、関係機関・関係団体との連絡調整を積極的に図りながら災害廃棄物の処理のための実行計画を必要に応じて速やかに策定するとともに、市町村等の関係機関・関係団体と連携して域内の処理全体の進捗管理に努める。</p> <p>・大規模災害時には国の処理指針も踏まえ、速やかに実行計画を策定するとともに、災害廃棄物の適正かつ円滑・迅速な処理に向け、全体の進捗管理と必要に応じた市町村からの事務委託に基づく災害廃棄物処理を含め、被災市町村に対する支援を行う。</p>	<p>・非常災害発生時には、地方環境事務所が地域の要となり、災害廃棄物対策について被災地方公共団体等の支援等を行う。</p> <p>・大規模災害発生時には、災害対策基本法に基づき速やかに処理指針を策定し、全体の進捗管理を行うとともに、必要に応じて廃棄物処理特例地域を指定し、廃棄物処理特例基準を定めるものとする。さらに、地方公共団体の連携・協力のみでは円滑かつ迅速に災害廃棄物処理を行うことが困難な場合であり災害対策基本法に規定する要件に該当する場合には、国による代行処理を実施する。</p>
<p>(地方公共団体)</p> <p>・非常災害発生時においては、整備した処理施設とともに、協力の得られる民間の処理施設を最大限活用し処理を円滑かつ迅速に行うとともに、必要に応じて適切な仮設施設の設置を含め、処理体制を確保する。</p>		

(注) 1 本表は、基本方針に基づき当省が作成

2 「非常災害」とは、市区町村の平時の廃棄物処理体制では対処できない規模の災害で市区町村の長が判断するもの。また、「大規模災害」とは、災害対策基本法第 86 条の 5 第 1 項の規定に基づき政令で指定された著しく異常かつ激甚な非常災害のことをいう（以下同じ。）。

このほか、基本方針では、関係事業者や技術専門家についても、平時から災害廃棄物処理に係る技術の集約や検証等に努め、地方公共団体における災害廃棄物処理計画の策定や国民への情報発信等に重要な役割を果たすものとし、特に、大量の災害廃棄物を排出する可能性のある事業者や有害物質等を含む廃棄物を排出する可能性のある事業者等は、その所有する施設等から発生する災害廃棄物を主体的に処理するよう努めることを求めている。

このように、平成 25 年度以降の取組により、災害廃棄物対策に係る各主体の役割の明

確化や地方公共団体による災害廃棄物処理計画の策定等のスキームが整備される中、環境省は、23年の東日本大震災の教訓を基に、都道府県や市区町村における災害廃棄物処理計画の策定や見直し等の指針として、従来の「震災廃棄物対策指針」（平成10年10月厚生省生活衛生局。以下「震災指針」という。）や「水害廃棄物対策指針」（平成17年6月環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課。以下「水害指針」という。）等を統合し、平成26年3月、対策指針を策定した。対策指針は、災害廃棄物の発生量等の推計方式など技術的な内容を含め、地方公共団体による災害廃棄物処理計画の策定に資するとともに、災害時に発生する廃棄物の処理を適正かつ円滑・迅速に行うための平時の備え、さらに発災直後からの応急対策、復旧・復興対策を地方公共団体が実施する際に参考となる必要事項を取りまとめたものとして位置付けられている。

なお、対策指針は、その策定以降に発生した熊本地震（平成28年）等の教訓を基に、改正法や近年の災害の対応を受けた実践的な対応につながる事項の充実等を反映する形で、平成30年3月に改定されている。現在、都道府県及び市区町村は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「災対法」という。）に基づく地域防災計画等との整合を図りつつ、この対策指針に基づき、災害廃棄物処理計画を策定又は見直すこととされている。

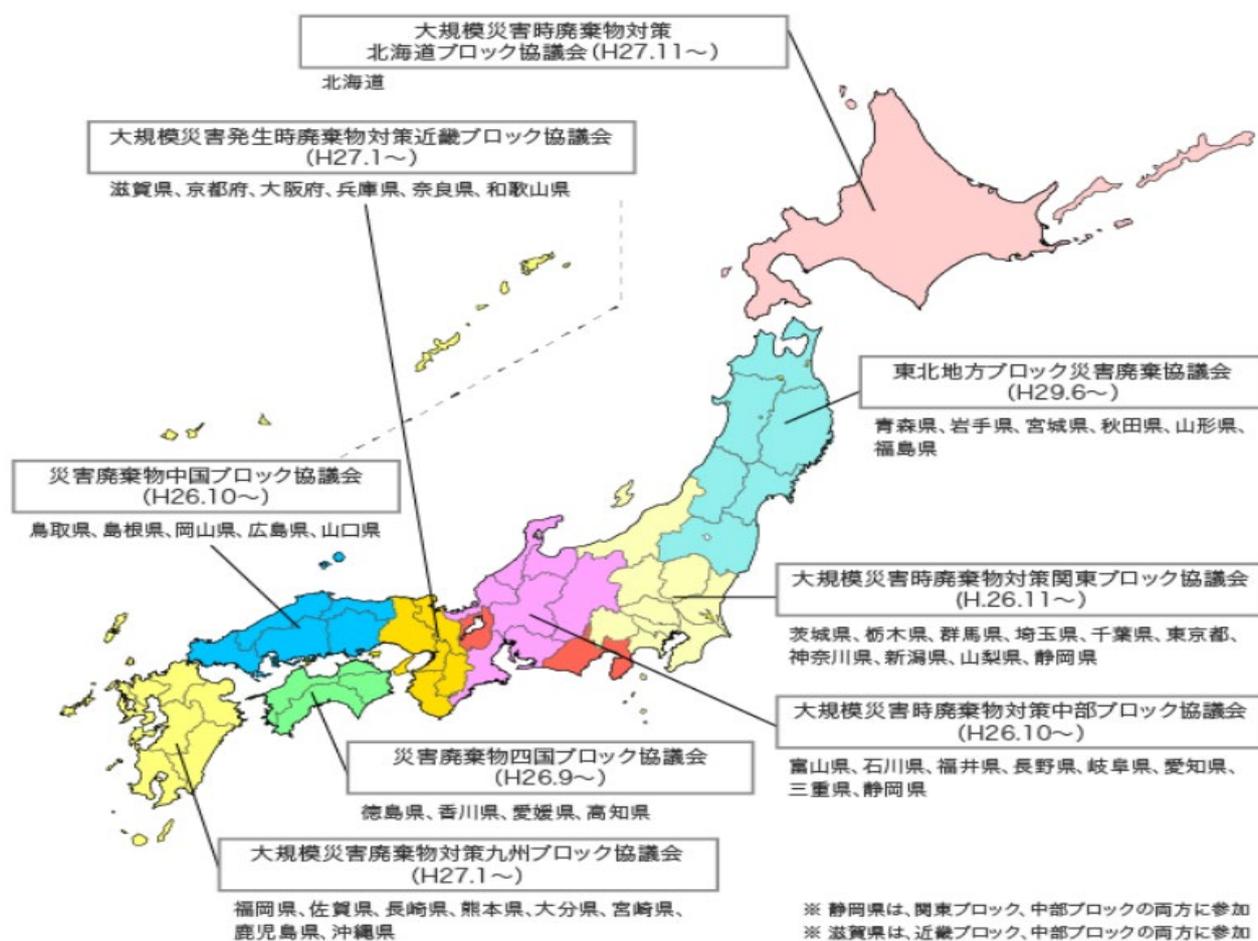
(2) 大規模災害に備えた取組

以上のように、平成25年度以降、東日本大震災等で得た教訓や知見を踏まえ、政府全体で災害廃棄物対策に係る法整備やそれに基づく体制の整備が進められてきたところ、環境省を中心に、近い将来、発生が想定される首都直下地震や南海トラフ巨大地震などの大規模災害の発生に備えた取組も進められてきた。

環境省では、大規模災害時における災害廃棄物処理に係る総合的な検討が行われ、平成26年3月、「巨大災害時における災害廃棄物対策のグランドデザインについて（中間とりまとめ）」が取りまとめられ、27年11月には「大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動指針」（平成27年11月環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部。以下「行動指針」という。）が策定されている。

特に、行動指針では、環境省地方環境事務所が中心となり、大規模災害時に関係者それぞれの役割、責務が適切に果たされ、オールジャパンでの対応が実現されるよう地域ブロック単位で広く関係者の参画する協議会等を設置することとされたことを踏まえ、平成26年9月以降、ブロック単位ごとに、八つの地域ブロック協議会が設置されている（図4）。

図4 各地域ブロック協議会の設置状況



(注) 本図は、環境省資料から引用

同協議会は、ファシリテータ役と位置付けられる環境省地方環境事務所のほか、同事務所管内の国の関係機関、都道府県、関係市区町村、民間事業者団体等、社会福祉協議会、学識経験者などで構成され、行動指針に基づき、地域ブロック全体で相互に取り組むべき課題の解決を図るためのアクションプランとして、協議会ごとに、大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動計画を策定するものとされている⁵。

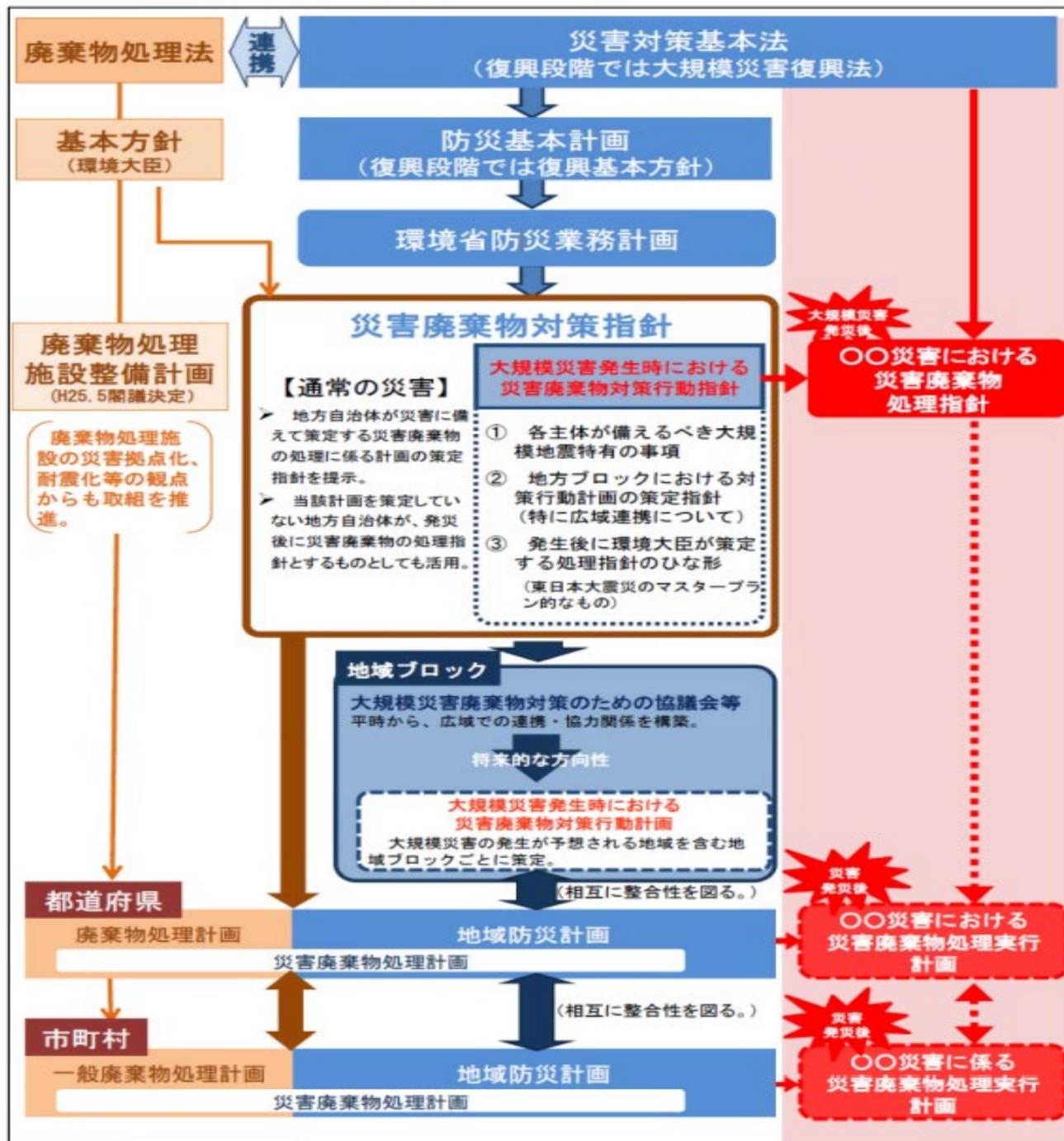
また、大規模な災害が発生した場合には、災対法に基づいて当該災害を政令で「大規模災害」に指定し、環境大臣が政令指定に基づく災害により生じた廃棄物の処理に関する基本的な指針（以下「処理指針」という。）を示すこととされている。処理指針により、国・

⁵ 行動指針では、地域ブロック協議会について、「平時から地方環境事務所が中心となって情報共有や災害廃棄物対策に関する協議を進め、共通の認識となる被害想定を設定し、設定した災害に応じて、国（環境省）、地方自治体、民間事業者等の地域ブロック内の関係者それぞれの役割分担を明確にした上で、連携体制の構築等を推進する」ものとされ、有識者や関係省庁の地方支分部局等にも同協議会への参加を求め、関係省庁間の連携強化を推進することとされている。また、その運営は、地方環境事務所が都道府県の主体的な協力を得つつ行うことが基本とされ、同事務所は、「協定締結を含めたさまざまな主体間の連携強化、技術情報の提供等」を行うものとされている。

都道府県・市区町村の役割分担や処理の推進体制のほか、スケジュールなど災害廃棄物処理の参考とすべき全体像がまとめられ、被災した地方公共団体は、処理指針を踏まえ、広域連携体制の下で自区域内の災害廃棄物処理を行うこととされている。

このように、これまで、災害廃棄物処理に係る防災体制に関する各種法令や計画等が整備されてきたところ、その全体像については、図5のとおり整理されている。

図5 災害廃棄物処理に係る防災体制に関する各種法令や計画等の位置付け



(注) 本図は、対策指針から引用

(3) 政府による目標（指標）等の設定

政府は、平成 26 年 6 月に閣議決定した「国土強靱化基本計画」において、起きてはならない最悪の事態の一つとして、「大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態」を挙げるとともに、同計画に基づく「国土強靱化アクションプラン 2015」（平成 27 年 6 月 16 日国土強靱化推進本部決定）の中で、市町村における災害廃棄物処理計画の策定率等を KPI（Key Performance Indicators。重要業績指標）として設定し、計画の策定率については、平成 30（2018）年度までに、60%とすることが目標とされた⁶。

しかしながら、市町村における災害廃棄物処理計画の策定率は、平成 28（2016）年度末時点において、災害廃棄物対策に係る知見の不足などを理由として、24%にとどまっていたことなどから、政府は、「第四次循環型社会形成推進基本計画」（平成 30 年 6 月 19 日閣議決定）において、その目標年次を令和 7（2025）年度まで延長した⁷。このため、現行の災害廃棄物対策に係る数値目標は、そのいずれの目標年次も令和 7（2025）年度として、指標ごとに、表 4 のとおり設定されている。

表 4 災害廃棄物対策に係る各指標の設定状況

項目別取組指標	数値目標	目標年次
災害廃棄物処理計画の策定率 ⁸	都道府県 100% 市町村 60%	令和 7（2025） 年度
災害時再稼働可能な施設の割合	50%	
ごみ焼却施設における老朽化対策率	85%	
災害廃棄物に係る仮置場整備率 ⁹	70%	
災害廃棄物に係る教育・訓練の実施率 ¹⁰	都道府県 80% 市町村 60%	
災害時に係る有害廃棄物対策検討実施率 ¹¹	100%	

(注) 本表は、第四次循環型社会形成推進基本計画に基づき当省が作成

⁶ 国土強靱化アクションプラン 2016 から 2018 においても同様の目標が設定されている。
⁷ 災害廃棄物処理計画の策定率のほか、取組指標とされる五つの指標（「災害時再稼働可能な施設の割合」、「ごみ焼却施設における老朽化対策率」、「仮置場整備率」、「教育・訓練の実施率」、「有害廃棄物対策検討実施率」）についても、その目標年次が令和 7（2025）年度まで延長されている。なお、第四次循環型社会形成推進基本計画では、都道府県における災害廃棄物処理計画の策定率が新たな指標として追加されている。
⁸ 災害廃棄物処理計画策定済みの地方公共団体数／全地方公共団体数
⁹ 仮置場の確保や候補地の選定に関する検討を行っている市町村数／全市町村数
¹⁰ 災害廃棄物に係る教育・訓練を行っている都道府県（又は市町村）数／全都道府県（又は市町村）数
¹¹ 有害廃棄物対策に関する検討を行っている中核市以上の市の数／中核市以上の全市の数

また、このほか、平成 30 年 12 月に閣議決定した「国土強靱化基本計画」では、環境分野における防災・減災等に資する取組として、「都道府県、市町村による災害廃棄物処理計画の策定や見直し、災害時においても自立稼働が可能なごみ焼却施設の導入も含む、災害に強い廃棄物処理施設の整備、広域的な処理体制の確保、災害廃棄物発生量の推計に合わせた仮置場の確保、災害時に有効な資機材等の確保（略）を行う」こととされ、「地方公共団体レベル、地域ブロックレベル、全国レベルでの取組を平時から進めることにより、災害廃棄物の広域連携体制の構築を進め、廃棄物処理システムの強靱化を図る」こととされている。

以上のように、災害廃棄物対策は、政府による数値目標が設定された各取組においても示されているとおり、地方公共団体による取組が中心となる。

中でも、自然災害からの早期の復旧・復興を実現するためには、実際の災害廃棄物処理の現場であり、かつ災害廃棄物の処理主体とされる市区町村を中心に担われることとなる災害廃棄物処理計画の策定・見直しのほか、災害廃棄物の発生量等の推計や仮置場候補地の確保、大規模災害に備えた関係機関との連携体制の構築など、平時における「事前の備え」が極めて重要である。

このことから、次頁以降、主に市区町村におけるこれらの災害廃棄物対策に係る各取組の実態や課題を中心に整理を進める。

なお、本報告書では、特に記載がある場合を除き、令和 3 年 2 月 1 日時点の情報を基に調査結果を整理している。